

ІНСТИТУТ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМКИ ВИКОРИСТАННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ

У статті розглядаються перспективні напрямки використання закордонного досвіду в формуванні ефективного інституту депутата місцевої ради України. Серед країн, яким приділяється увага, Швейцарія із розвиненою демократією та ефективною системою державного управління й місцевого самоврядування, країна з найменшим відсотком безробіття та найвищими доходами громадян у Європі; Польща – колишня країна соцтабору, яка має схожу з Україною історію та культуру, але увійшла в ЄС та за короткий термін спромоглася реформувати систему управління, досягти оптимальної роботи органів місцевого самоврядування; Канада – конституційна монархія з демократичним парламентом, що має найбільшу українська діаспору (3 мільйони осіб українського походження з 31 мільйона населення країни).

На основі проведеного аналізу визначено основні характерні особливості, які варто запозичити. Використовуючи ці запозичення, можна вдосконалити механізми функціонування інституту депутата місцевої ради зокрема та системи місцевого самоврядування загалом в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування; представницькі органи місцевого самоврядування; децентралізація; депутат місцевої ради.*

Постановка проблеми. На даному етапі для України є характерним пошук нової моделі місцевого самоврядування. Задеклароване спрямування на децентралізацію потребує ще багато уточнень, залучення наробок багатьох спеціалістів, як теоретиків, так і практиків. Суттєве значення у розробці насправді дієвого інституту депутата місцевого самоврядування має також використання закордонного досвіду. При цьому бажаним є дослідження практики як країн з високим рівнем демократизму, так і тих, що мають схожу з Україною культуру та історію.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженням закордонного досвіду побудови місцевого самоврядування та функціонування інституту депутата місцевої ради займалися такі дослідники: І. Дробуш [1], В. Душко [2], І. Козюра [4], А. Павко [6], К. Родак [8] й інші.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). З огляду на політику децентралізації в Україні, а також важливості змін системи місцевого самоврядування, метою статті є визначення перспективних напрямків реформування інституту депутата місцевої ради в Україні на основі закордонного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Законодавство України визначає депутата, як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, який наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів.

Тобто, як бачимо, головне завдання депутата – це представляти й захищати інтереси територіальної громади і її мешканців. Саме для цього депутат повинен вивчати громадську думку, потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні. Також депутат зобов'язаний підтримувати зв'язок не тільки з виборцями, територіальною громадою, організаціями, які висунули його кандидатом у депутати, а й з колективами інших підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території.

Відповідно до Конституції та чинного законодавства система місцевого самоврядування в Україні складається із сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, які, виконуючи функції органів місцевого самоврядування, представляють спільні інтереси місцевого самоврядування, їхніх територіальних громад. Поряд з такими органами самоврядування на районному та обласному рівнях діють місцеві державні адміністрації, що виконують деякі виконавчі функції із забезпечення діяльності цих представницьких органів. Власне, представницький орган місцевого самоврядування на рівні населених пунктів формує відповідні виконавчі структури (виконкоми), які підзвітні та підконтрольні саме радам. Голова села, селища, міста за посадою є керівником виконкому й головує на засіданнях ради [6].

Відновлення та розбудова на демократичних засадах української державності привели до пошуку такої організації публічної влади, яка б, з одного боку, відповідала національним традиціям, а з іншого – сучасним світовим вимогам, була б спрямована на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання послуг населенню, зростання його добробуту, піднесення загального рівня життя громадян України [1].

Проект змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), пов'язаних з необхідністю виконання Мінських домовленостей, був унесений Президентом Петром Порошенком 1 липня 2015 року. Він значно розширює права місцевого самоврядування і запроваджує новий адміністративно-територіальний устрій. Законопроектом передбачено, що повноваження депутатів і голів, обраних на чергових місцевих виборах 25 жовтня 2015 року, будуть припинені у жовтні 2017 року – тоді пройдуть нові місцеві вибори відповідно до нового адміністративно-територіального устрою [7].

Крім того, новий Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року запровадив низку нововведень, продиктованих, у тому числі, курсом на побудову європейської моделі місцевого самоврядування.

Серед найбільш суперечливих нововведень даного закону можна виокремити те, що кожна партійна організація висуватиме два типи списків – списки кандидатів у депутати у багатомандатних округах та єдиний список кандидатів у депутати у єдиному багатомандатному виборчому окрузі. Виборець матиме право проголосувати як за партійний список, так і за конкретного кандидата у такому списку.

Переможцем вважатиметься кандидат, який переміг на своєму окрузі і партія якого у підсумку подолала 5 % бар'єр. Однак, і це ще не є гарантією, що він стане депутатом. Від відсотка підтримки партії залежить кількість мандатів, які вона отримає у місцевій раді, а місце депутата у списку партії (відповідно його потрапляння чи не потрапляння до ради) залежатиме від його внутріпартійного рейтингу. Чим більше виборців проголосує за кандидата, тим вище місце він отримає у партійному списку, а відтак матиме більше шансів стати депутатом. У цьому, власне, і полягатиме принцип «відкритих списків», коли номер кандидата у списку визначатиме не партія, а виборець.

Проте така модель є прихованою мажоритарною системою, тут пропонується територіальний список, але з територіальними округами, які по суті є мажоритарними. Також, через високий прохідний бар'єр закон фактично закриває двері перед малими партіями та новими обличчями в політиці. Відсутня можливість самовисування, що викидає громадських активістів з виборчого процесу.

Ще одна вада – ризик нерепрезентативності багатьох виборчих округів, у зв'язку з процедурою встановлення результатів голосування, а також надрепрезентативність інших округів. Цілком ймовірна ситуація, коли кандидат, що набрав найбільше голосів в окрузі, не потрапляє до відповідної ради, бо партія, що висунула його кандидатом, не подолала 5 % бар'єр. Це призводить до ігнорування інтересів виборця та ставить в пріоритет інтереси великих партій [8].

Відповідно до ЗУ «Про місцеві вибори», який було прийнято 14 липня 2015 року, вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, територія утвореної відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної територіальної громади.

Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою у багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій (далі – виборчі списки) із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, району у місті, територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади. Депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України.

Депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Право висування кандидатів належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується громадянами України відповідно через республіканські в Автономній Республіці Крим, обласні, районні, міські, районні у містах організації політичних або шляхом самовисування відповідно до цього Закону [3].

Кандидати у депутати обласних, районних та міських рад висувуються виключно через списки місцевих політичних партій. Право на самовисування мають кандидати на посаду сільських, селищних та міських голів, а також кандидати у депутати сільських та селищних рад.

Закон зазначає, що усі списки кандидатів повинен погодити центральний орган партії. За списками політичної партії балотуватися можуть тільки або її члени, або безпартійні громадяни.

У кожному територіальному виборчому окрузі по виборах депутатів обласної, районної чи міської ради політична партія може висунути не більше, ніж по одному кандидату (може й не висувувати жодного кандидата, тоді виборець голосує лише за партію та зазначеного у бюлетені першого номера – лідера списку).

Особа не може бути висунута кандидатом у депутати у багатомандатному виборчому окрузі більше, ніж до однієї місцевої ради відповідного рівня (більше, ніж до однієї обласної, однієї районної, однієї міської, однієї районної у місті ради).

Депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. Депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки.

Щодо закордонного досвіду формування місцевих рад, побудови системи місцевого самоврядування та функціонування інституту депутата місцевої ради, то, наприклад, глобальною метою адміністративної реформи, яка проводилася у Польщі, було наближення влади до людей, створення самоврядування за зразком країн Євросоюзу і таким чином організувати процеси управління, щоб забезпечити плідну взаємодію між владою і населенням. Для цього були притягнуті суспільні організації, які працюють на кожній конкретній території і пропонують реальні механізми для вирішення різних соціальних проблем. У Польщі таких організацій настільки багато, що навіть на виборах до органів місцевого самоврядування поляки більше уваги приділяють саме кандидатам від суспільних організацій, а не політичних партій.

У процесі реформування місцевого самоврядування в Польщі беруть активну участь чотири суспільні організації: Спілка польських метрополій, об'єднуючі 12 великих міст; Спілка польських міст, об'єднуючий понад 240 середніх міст; Спілка польських городків, об'єднуючий гміни з населенням менше 40 тис. жителів; Спілка сільських гмін, об'єднуючий більше 350 гмін.

Ці організації, що уклали угоду про інтелектуальну співпрацю, звертаються в уряд зі спільними заявами з тих або інших питань. Мета подібного об'єднання – досягнення консенсусу у сфері законодавчих актів, що стосуються місцевого самоврядування.

Щоб стати депутатом, потрібно досягти віку 18 років, не мати судимості та проживати на території гміни. Новообраний депутат не може бути:

- працівником управління гміни – але може бути таким працівником іншої гміни або іншої одиниці місцевого самоврядування;
- не може вести господарській діяльності з використанням майна гміни;
- не може бути депутатом іншої одиниці місцевого самоврядування;
- не може бути війтом або його заступником, послом у Сеймі або сенатором.

Депутат гміни може займатися власним бізнесом, але не може використовувати майна гміни.

Зарплати депутат не отримує, оскільки він не є працівником у розумінні польського трудового права, – але він отримує так звані «відрядні кошти» за участь у сесіях ради й засіданнях комісій, членом яких він є. За законом, ці відрядні кошти не мають перевищувати 2649,69 польських злотих – близько 630 євро на місяць, і з них сплачуються податки. Для порівняння – мінімальна заробітна плата у Польщі у 2014-му році становить 1680 злотих – близько 400 євро, а середня заробітна плата по країні, відповідно, 3834 злотих, або

приблизно 914 євро. Відтак, «відрядні кошти» депутата не досягають рівня середньої зарплати по країні [2].

У Канаді, як правило, вибори проводяться на непартійній основі, тобто не допускаються які-небудь партійні платформи або заклики. Члени муніципальних рад обираються завдяки своїм особистим якостям і популярності, як «незалежні», строком на один рік. У деяких провінціях у незначному числі муніципалітетів встановлений дворічний термін повноважень.

Такий незначний термін повноважень у виборчій практиці інших держав не дуже часто зустрічається і має як свої плюси, так і мінуси. До достоїнств слід віднести те, що якщо виборці помилилися у своєму виборі, то рік досить скоро закінчується, а якщо не помилилися, то вподобаного радника завжди можна переобрати на черговий термін. До недоліків слід віднести те, що обранець-новачок не устигає як слід вникнути у проблеми свого округу, а йому необхідно вже готуватися до нових виборів.

Члени міських рад найчастіше обираються від певних міських округів. При цьому певний адміністративний район міста виступає одномандатним виборчим округом, хоча досить поширеними є і загальні вибори усіма виборцями цього міста. Вибори рад графства, сільського муніципалітету або сільського округу, за винятком провінцій Онтаріо і Квебек, будуються в основному по однотипній моделі.

Провідне місце серед сільських органів займає рада графства, він обирається шляхом прямих виборів; іноді вибори проводяться по багатомандатних округах, коли графство представляє єдиний виборчий округ; іноді – по одномандатних виборчих округах, коли у раду графства обирається по одному членові від конкретного приходу або округу.

У провінціях Онтаріо і Квебек прями вибори членів ради не проводяться. Він формується з виборних представників дрібніших муніципальних органів, що здійснюють свою діяльність на території графства.

У всіх провінціях керівник або старший посадовець ради графства обирається членами ради зі свого складу. На відміну від нього, в міському муніципалітеті мер зазвичай обирається безпосередньо усіма виборцями міста, хоча іноді зустрічаються і вибори мера міською радою (наприклад, у Британській Колумбії).

Термін повноважень мера також триває один-два роки. Як правило, він веде засідання ради і мають право вносити на його розгляд свої пропозиції і рекомендації [4].

Швейцарія – це федеративна парламентська республіка, яка складається із 26 кантонів, зі столицею у місті Берн. Кожний кантон має власну конституцію, парламент та уряд, систему народної освіти й охорони здоров'я, поліцію тощо.

В основі системи швейцарського федералізму полягає принцип податкової та бюджетної автономії кантонів. Суб'єкти федерації в Швейцарії мають широкі фінансово-податкові та бюджетні права. Їм не потрібно все віддавати до центру, а потім чекати звітів грошових подачок. Навпаки, система прямої демократії дозволяє кантонам самим визначати, скільки саме коштів отримає федеральний центр.

Всю міську владу в Цюриху обирає народ. Парламент міста Цюрих налічує 125 депутатів, обраних усією громадою за відкритими партійними списками.

Членів Уряду міста – гілки виконавчої влади – також обирають усенародно. Кожен із дев'яти членів Уряду міста несе відповідальність за роботу певного напрямку діяльності муніципалітету (управління муніципалітету). Міський голова – Президент міста – обирається громадою на чотири роки і виконує головним чином представницькі функції. Посади у міській владі суміщати не можна.

У Швейцарії діє дворівнева система місцевого самоврядування з високим ступенем автономності громад. Усі муніципалітети незалежно від їх розміру (а він може становити і 200 осіб) мають рівні права.

Рівень місцевої демократії у Швейцарії надзвичайно високий. Жителі швейцарських міст беруть безпосередню участь у їх управлінні та розвитку. Кожні декілька місяців відбуваються голосування населення (місцеві референдуми) щодо важливих для міста проблем, наприклад, чи варто будувати новий стадіон або басейн, запроваджувати новий маршрут громадського транспорту, споруджувати пам'ятник, закуповувати нове комунальне обладнання і т. ін. Будь-який громадянин має право зібрати 30 тис. підписів на підтримку своєї ініціативи та винести її на розгляд міського парламенту, який поставить це питання на голосування громади. У більшості випадків, однак, цими справами займаються політичні партії. Уся інформація щодо проблематики голосування та бюлетені розсилаються громадянам поштою, і ті можуть або відіслати в муніципалітет свої заповнені бюлетені або ж прийти та віддати свій голос на дільниці у призначений день голосування [5].

Висновки. На прикладі законодавства Польщі, Швейцарії та Канади, найбільш цікавими та вартими уваги є такі принципи організації роботи депутатів місцевих рад:

– по-перше, саме за рахунок громадських організацій у Польщі розв'язуються проблеми безробіття, соціальної реабілітації інвалідів, а також ряд побутових проблем територіальних громад – починаючи від

вивозу сміття і закінчуючи організацією виборчого процесу. В Україні ж поки все йде прямо протилежно, проте, ухвалюючи обдумані і обгрунтовані рішення, усе це можна вирішити;

– по-друге, той факт, що депутат гміни може займатися власним бізнесом, але не може використовувати майна гміни, має позитивне значення у фактах узурпації влади, монополізації виробництва товарів чи послуг та пріоритетному вирішенні депутатом питань, які стосуються його інтересів. У нашій країні, на жаль, до депутатського корпусу часто входять керівники комунальних підприємств, що веде до вище перерахованих порушень;

– по-третє, цікавою є практика Канади у сфері виборів на непартійній основі. Дійсно, коли депутат є незалежним від партії, її політики та пріоритетів, він діє виключно з власних поглядів, пріоритетів, є невідконтрольним.

– по-четверте, термін повноважень депутата строком на один-два роки. Якщо депутат має довіру територіальній громаді, плідно виконує свою роботу, то його переобирають на новий термін. Якщо ж до роботи депутата є питання, виборці позбавляють його повноважень. У нашому законодавстві теж прописано механізм відкликання депутатів місцевих рад, але він є складним і, на даному етапі, невідомо чи ефективним.

– по-п'яте, швейцарський досвід проведення референдумів – хороший приклад самоврядування. На відміну від України, де останніми роками тема референдумів на національному рівні використовувалася для маніпуляцій, у Швейцарії референдум – ефективний інструмент управління та вирішення соціальних, економічних та екологічних проблем. Щоб посилити громади в Україні та підвищити ефективність місцевої політики, на законодавчому рівні необхідно повернути можливість проводити референдуми на регіональному рівні, що дозволить депутатам місцевих рад краще розуміти потреби громади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дробуш І. В. Проблеми конституційно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_4/visnik_st_16.pdf.
2. Душко В. А. Досвід Польщі як основа вирішення проблем місцевого самоврядування України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/8_NMIW_2008/Economics/28067.doc.htm.
3. Закон «Про місцеві вибори». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
4. Козюра І. О. Законодавче регулювання органів місцевого самоврядування в Канаді // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. – №1. – 2002. – 177–185 с.
5. Місцеве самоврядування за швейцарським зразком прискорить євроінтеграцію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/92>.
6. Павко А. І. Місцеве самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний і зарубіжний досвід [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1006/>.
7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
8. Родак К. І. Закон про місцеві вибори. Що варто знати виборцям? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.lviv.ua/news/2015/06/25/zakon-pro-mistsevi-vibori-shho-var-to-znati-vibortsyam>.

А. Ю. Витенко,

Черноморский государственный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ИНСТИТУТ ДЕПУТАТА МЕСТНОГО СОВЕТА В УКРАИНЕ: ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

В статье рассматриваются перспективные направления использования зарубежного опыта в формировании эффективного института депутата местного совета Украины. Среди стран, которым уделяется внимание, Швейцария с раз-

витой демократией и эффективной системой государственного управления и местного самоуправления, страна с наименьшим процентом безработицы и высокими доходами граждан в Европе, Польша – бывшая страна соцлагеря, которая имеет схожую с Украиной историю и культуру, но вошла в ЕС и за короткий срок смогла реформировать систему управления, добиться оптимальной работы органов местного самоуправления; Канада - конституционная монархия с демократическим парламентом, имеет наибольшую Украинская диаспора (3 миллиона человек украинского происхождения с 31 миллиона населения страны).

На основе проведенного анализа определены основные характерные особенности, которые стоит позаимствовать. Используя эти заимствования, можно усовершенствовать механизмы функционирования института депутата местного совета в частности и системы местного самоуправления в целом по Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление; представительные органы местного самоуправления; децентрализация; депутат местного совета.

A. Vitenko,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

INSTITUTE DEPUTY OF THE LOCAL COUNCIL IN UKRAINE: PERSPECTIVE DIRECTIONS OF FOREIGN EXPERIENCE

The article considers promising uses of international experience in the formation of effective institutions of local council deputies Ukraine. Among the countries attention is paid to Switzerland with its developed democracy and efficient system of public administration and local government, the country with the lowest percentage of unemployment and the highest incomes in Europe; Poland – is a former Soviet bloc country, which is similar to the history and culture of Ukraine, but entered the EU and in no time managed to reform the management system and to achieve optimal performance of local governments; Canada is a constitutional monarchy with a democratic parliament, which has the largest Ukrainian diaspora (3 million people of Ukrainian origins of the 31 million population).

Based on the analysis picked out the basic characteristic features that are worth borrowing. Using these borrowings possible improving the mechanisms of functioning of Institute deputy of the local council in particular and of the local government in Ukraine in general.

Key words: local government; representative bodies of local self-government; decentralization; member of the local council.

Рецензенти: Євтушенко О. Н., д-р політ. наук, професор;
Козлова Л. В., канд. наук з держ. упр.

© Вітенко А. Ю., 2016

Дата надходження статті до редколегії 18.05.2016